

Perché monsignor Nervo dev'essere ricordato da chi si occupa di inclusione scolastica

15 Dicembre, 2025

di Salvatore Nocera

«Lo scorso 13 dicembre – scrive Salvatore Nocera – si è aperta la causa canonica di beatificazione di monsignor Giovanni Nervo, fondatore della Fondazione Emanuela Zancan e primo presidente della Caritas Italiana. Ma perché questa notizia deve interessare tutti noi che ci occupiamo di inclusione scolastica? Perché monsignor Nervo diede un contributo sostanziale a un importante articolo della Legge Quadro 104/92 sui diritti delle persone con disabilità»

Lo scorso 13 dicembre si è aperta la **causa canonica di beatificazione** di monsignor Giovanni Nervo, fondatore della **Fondazione Emanuela Zancan** e primo presidente della **Caritas Italiana**. La notizia potrebbe giustamente non interessare i laici non credenti; invece interessa tutti noi che ci occupiamo di **inclusione scolastica**. Perché? Approfitto di questa notizia per raccontare un piccolo retroscena dell'approvazione della **Legge 104/92**, Legge Quadro sui diritti delle persone con disabilità, in cui entra a buon diritto proprio monsignor Nervo.

Nell'estate del 1991 ci trovavamo a **Malosco** (Trento), sede estiva della Fondazione Zancan per un seminario sull'inclusione scolastica, suscitato dalla discussione in Parlamento della bozza di Proposta di Legge Quadro sui diritti delle persone con disabilità e si parlava di come si potessero garantire i **diritti degli studenti con disabilità**. Avevamo una bozza della Proposta di Legge nella quale era previsto, come strumento di realizzazione dei diritti, il mezzo tecnico delle **Intese tra Scuole, USL ed Enti Locali**, già esistente, in quanto presente nella **Circolare Ministeriale n. 258 del 1983** e sulla quale avevo avuto allora l'incarico di coordinare un seminario dalla stessa Fondazione Zancan.



Monsignor Giovanni Nervo (1918-2013)

Ricordo ancora le lunghe discussioni tra i partecipanti sulle relazioni di **Antonio Guidi**, allora non ancora ministro e di **Irene Buzzi Menegoi**, purtroppo prematuramente scomparsa di recente (Persona che tra l'altro meriterebbe un ricordo ufficiale da parte del mondo della sordità), esperta nell'inclusione delle persone sorde segnanti e oraliste.

La Circolare n. 258 del 1983 era stata la prima a recare in allegato **un modello di PEI** (Piano Educativo Individualizzato) e durante il dibattito sulla bozza della Proposta di Legge Quadro, prospettai come mezzo tecnico-giuridico **ancora migliore**, per garantire la realizzazione in concreto dei diritti degli studenti indicati dalla Proposta di Legge stessa, gli **Accordi di Programma** di cui mi ero occupato e sui quali avevo studiato. Monsignor Nervo, sempre attento alle nostre discussioni, disse subito che allora sarebbe stato opportuno che la Proposta di Legge **introducesse tali Accordi al posto delle Intese** che, a mio dire, sono atti prevalentemente politici, mentre gli accordi di programma, come avevo sostenuto, **producevano diritti per gli studenti e obblighi per gli enti stipulanti**.

A quel punto ci chiedemmo tutti come si potesse fare per introdurre l'emendamento e monsignor Nervo ci disse che lui conosceva il relatore della Proposta di Legge il quale era l'onorevole **Lino Armellin**. Nei giorni successivi, quindi, gli parlò e il deputato **accolse il suggerimento**, cosicché negli **articoli 13 e 38** del testo che poi è divenuto la Legge 104/92, al posto delle Intese sono stati introdotti gli Accordi di Programma.

Tali Accordi, con la stipula nella Conferenza dei Servizi promossa dal Sindaco, dal Sindaco capofila dell'Ambito Territoriale o dal Presidente della Regione, a seconda del tipo da scegliere (anche su richiesta di un Preside o del Preside della scuola capofila di una rete di scuole), prevedono gli **obblighi per legge della prestazione dei rispettivi servizi necessari per la realizzazione dell'inclusione scolastica di qualità**. Al fine di prevenire, e possibilmente di evitare conflitti e cause, è previsto un Collegio di Vigilanza composto da rappresentanti degli stessi Enti firmatari, presieduto dal Sindaco, con il compito di risolvere in via arbitrale i conflitti interistituzionali; se necessario, poi, sostituendosi all'Ente inadempiente, nomina un *Commissario ad Acta* che pone in essere il servizio non adempiuto o la nomina del docente o dell'assistente **per il numero di ore previste nel PEI**. Per fare ciò, è necessario quindi che si alleghino all'Accordo l'indicazione delle **voci di spesa previste in bilancio** per i rispettivi servizi da prestare. In tal modo, anche in caso di inadempimenti, si realizza subito il servizio, **anziché attendere i tempi**, talora lunghissimi, delle cause e senza che le famiglie debbano sostenere delle spese.

Questi Accordi sono stati praticati molto al Nord Italia, meno al Centro e **quasi per nulla al Sud** e sono stati rinnovati alla scadenza del termine con gli aggiornamenti necessari, producendo, laddove stipulati, **risultati molto buoni**.

Oggi la norma che li regola è l'articolo 34 del **Testo Unico degli Enti Locali**, approvato con il **Decreto Legislativo 267/00** e sono espressamente richiamati dall'articolo 19 della **Legge 328/00** (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), a sostegno dei **Progetti di Vita** previsti dall'articolo 14 della stessa Legge 328/00.

Ecco perché ho voluto dare la notizia dell'inizio del processo canonico di beatificazione di monsignor Giovanni Nervo, poiché egli merita di essere ricordato da quanti ci occupiamo di inclusione scolastica, mentre dai credenti merita il ricordo anche per l'impegno nell'avvio della Caritas Italiana, sulla base del principio sancito dalla Costituzione Pastorale del Concilio Ecumenico Vaticano II, *Gaudium et Spes*, ossia che «**non si deve dare per carità ciò che spetta per diritto**».